

Operações Urbanas Consorciadas em cidades de médio porte: buscando o equilíbrio nos projetos urbanos

Urban Consortium Operations in medium-sized cities: searching for balance in urban projects

Marina Toneli Siqueira ^[a] , Luísa Siqueira Doebeli ^[b] 
Carolina Silva e Lima Schleder ^[c] 

^[a] Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, SC, Brasil

^[b] Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil

^[c] Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil

Como citar: Siqueira, M. T., Doebeli, L. S., & Schleder, C. S. L. (2022). Operações Urbanas Consorciadas em cidades de médio porte: buscando o equilíbrio nos projetos urbanos. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.14, e20210175. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210175>

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos das operações urbanas consorciadas em municípios de médio porte, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e não inseridos em regiões metropolitanas. As operações urbanas consorciadas são instrumentos para a implantação de grandes projetos urbanos nos quais a outorga de benefícios construtivos e urbanísticos financiaria investimentos em transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Embora seja um dos instrumentos mais polêmicos do Estatuto da Cidade, as pesquisas mais conhecidas sobre as operações exploram grandes metrópoles nacionais. Esta pesquisa, no entanto, realizou o levantamento das experiências de operações em cidades brasileiras de médio porte, visando compreender o equilíbrio entre benefícios e contrapartidas esperados dos projetos a partir da análise de legislações e decretos normativos, publicações nos diários oficiais, documentos e notícias locais, além de contatos diretos com as prefeituras. Como conclusão, ao longo do artigo, expõe-se o desequilíbrio entre os incentivos dados à iniciativa privada e os investimentos de caráter ambiental e social decorrentes das operações. Finalmente, questiona-se a adequação desse instrumento para as intervenções analisadas nas cidades de médio porte.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada. Instrumentos Urbanísticos. Planos diretores. Planejamento Urbano. Cidades de Médio Porte.

MTS é professora, Doutora em planejamento urbano e políticas públicas, e-mail: marina.siqueira@ufsc.br

LSD é arquiteta e urbanista, e-mail: lusiqueiradoebeli@gmail.com

CSLS é arquiteta e urbanista, e-mail: carolslsch@gmail.com



Abstract

This article aims to analyze the impacts of Urban Consortium Operations in medium-sized municipalities, with a population between 100 thousand and 500 thousand inhabitants and not located in metropolitan regions. Urban Consortium Operations are instruments for the implementation of large urban projects in which the granting of construction and urban benefits would finance investments in structural urban transformations, social improvements and environmental enhancement. Even being one of the most controversial instruments of the City's Statute, the best-known research on operations explores large national metropolises. The present article, however, carried out a survey of the experiences of operations in medium-sized Brazilian cities in order to understand the balance between benefits and expected outcomes of the projects using of the analysis of legislation and normative decrees, publications in official newspapers, documents and local news, in addition to direct contacts with local city halls. In conclusion, throughout the article, it is exposed the imbalance between the incentives given to the private sector and the investments of environmental and social nature arising from the operations. Finally, the article questions the suitability of the instrument for the projects analyzed in medium-sized cities.

Keywords: *Urban consortium operation. Planning instruments. Master plans. Urban planning. Medium-sized cities.*

Introdução

A ascensão do planejamento estratégico transformou significativamente as práticas na gestão e no planejamento das cidades internacional e nacionalmente. Denominado também planejamento competitivo ou empresarial, esse tipo de planejamento, promovido em escala global a partir dos anos 1980, procura promover rápidas e eficientes transformações para adaptação das cidades ao novo ciclo de desenvolvimento político e econômico mundial a partir do caráter proativo da política urbana e dos governos municipais (Sánchez, 2003; Vainer, 2000). Para a atração de moradores e investidores “solventes” são propostas áreas residenciais e oferta de bens, serviços e equipamentos de lazer de alto padrão, além da promoção de novos distritos industriais e empresariais, a melhoria das instalações de comunicação e transporte, e a renovação de áreas consideradas degradadas, construindo uma “nova” e mais atraente imagem da cidade, que conta também com maior participação de agentes privados no planejamento, gestão e produção das cidades.

Entretanto, por terem uma origem exógena e importada de países capitalistas centrais (Arrighi, 2007; Chesnais, 1995), esse modelo de planejamento resultou em uma trajetória particular em âmbito nacional, condicionada pelas características pertinentes ao contexto urbano das economias capitalistas periféricas (Vainer, 2000). Considerando-se a conformação do território preexistente e o processo de urbanização neoliberal na América Latina, elucidado por Cobos (2009; 2013), verifica-se que as diretrizes do planejamento estratégico não contemplam características comuns às cidades periféricas e que não apresentam intensidade semelhante nas cidades de economias centrais, como a grande desigualdade social, o alto déficit habitacional e a carência de infraestrutura urbana básica. Segundo Fix (2007), essa lógica global causa impactos na paisagem urbana brasileira, marcada pelo aprofundamento dos desequilíbrios territoriais, com o aumento da concentração de infraestrutura e de investimentos nas cidades. A inserção do critério de rentabilidade econômica como pilar do planejamento urbano, portanto, favorece a lógica do mercado sobre os interesses comuns, ocasionando o que Vainer, Oliveira e Lima Júnior (2012) chamam “rupturas na cidade”. Essas rupturas ocorrem nos âmbitos institucional, urbanístico, legal e político locais e resultam em uma forma de planejamento urbano caracterizada,

principalmente, pela flexibilização de seus parâmetros e pela submissão a interesses majoritariamente externos.

Em paralelo à difusão do planejamento estratégico, ganha força no Brasil e na América Latina a retórica da necessidade de uma forma de ação mais pontual, direcionada e flexível de intervenção urbana. Os grandes projetos urbanos, também espelhados nas experiências internacionais, inserem-se no vácuo escalar entre os projetos arquitetônicos e os planos diretores tradicionais. Entre os seus defensores, teoriza-se que os grandes projetos urbanos devem fazer parte da articulação de um projeto em longo prazo e mais abrangente de cidade (Lungo, 2005). Porém, Swyngedouw *et al.* (2002) veem nos grandes projetos urbanos uma tentativa de substituição de um plano maior de cidade por intervenções pontuais emblemáticas e simbólicas de uma nova fase do planejamento urbano marcada pela dominância do mercado e de dogmas neoliberais. Situados em áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento urbano, a implantação de grandes projetos urbanos visa transformar substancialmente o contexto local com princípios básicos como a preparação da cidade para a sua “vocação” e uma gestão ativa e competitiva, sob a égide do discurso de cria o de empregos e da promessa da gera o de crescimento econ mico (Lungo, 2005; Freitas, 2016). Nesse mesmo sentido, para Harvey (1996), esses projetos estão diretamente conectados ao novo empresariamento urbano, sendo caracterizados por parcerias público-privadas, e têm como objetivo primordial o desenvolvimento econ mico imediato ao invés do melhoramento das condi es concretas das cidades. Portanto, fica clara a associa o entre os grandes projetos urbanos e o planejamento estratégico.

No Brasil, projetos urbanos com esse caráter têm sido associados em especial ao instrumento Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). A partir da implementa o de OUCs, o poder público pode assumir a iniciativa do processo de produ o do espaço urbano e participar da valoriza o imobiliária provocada, visando tanto objetivos sociais e ambientais quanto o aumento de oportunidades para a atua o da iniciativa privada (Brasil, 2001). Ainda, segundo material produzido pelo extinto Ministério das Cidades, o funcionamento do instrumento procura recuperar o investimento público que seria acumulado por agentes privados por meio da valoriza o de imóveis localizados na área de influência de grandes projetos urbanos (MCidades, 2017). Portanto, por um lado, fica claro que as OUCs se espelham nas experiências do planejamento estratégico e dos grandes projetos urbanos nos países capitalistas centrais. Por outro, elas têm emergem do aperfei amento de instrumentos nacionais como a venda de solo criado e as opera es interligadas paulistanas¹ (Montandon, 2009; Wilderode, 1994).

Incluídas no Estatuto da Cidade, as OUCs têm sido identificadas como instrumentos que poderiam promover um maior equilíbrio na distribui o dos  nus e dos benefícios do desenvolvimento urbano. Nesse sentido, as OUCs têm como objetivo, segundo a legisla o federal, promover transforma es urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valoriza o ambiental por meio da outorga de benefícios construtivos e urbanísticos para agentes privados. Seu funcionamento está baseado no estabelecimento de um perímetro no qual transforma es de normas edilícias, de uso e ocupa o do solo, parcelamento, entre outros podem ser outorgadas para estimular o investimento imobiliário. As contrapartidas esperadas pelos agentes privados podem ser, entre outras, na forma de pagamento por Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ou de Altera o de Uso (OOTU), obras públicas diretas e/ou na compra de Certificado de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs) – títulos financeiros primeiro

¹ Utilizadas em São Paulo a partir de 1986, as opera es interligadas possibilitavam a altera o de parâmetros urbanístico visando a arrecada o de recursos para a realiza o de objetivos urbanísticos, em especial a provisão de habita o de interesse social (São Paulo, 2003). No entanto, foram criticadas por flexibilizarem a legisla o urbanística, transformando o instrumento em um balcão de negócios, enquanto os retornos sociais não foram tão significativos (Montandon, 2009; Wilderode, 1994). Em 1998 as opera es interligadas foram suspensas e em 2001 foram consideradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça estadual, já que as altera es aprovadas foram consideradas exce es   lei de uso e ocupa o do solo e não eram objeto de aprova o pela Câmara Municipal, como exigiam a Constitui o Estadual e a Lei Orgânica do Município.

comercializados na bolsa de valores, em leilões públicos, e que podem posteriormente ser comercializados em mercados secundários antes de serem vinculados a um empreendimento específico. Os CEPACs vêm sendo defendidos como uma estratégia de financiamento antecipado das obras e de captura da valorização imobiliária derivada dos projetos (MCidades, 2017). Por outro lado, também vêm sendo criticados por relacionar o desenvolvimento urbano ao mercado financeiro (Stroher, 2017)². De qualquer forma, é importante destacar que os recursos arrecadados com as contrapartidas das OUCs devem ser direcionados para uma conta exclusiva do projeto e destinados apenas para a implantação daquela operação. Nesse sentido, o empreendedor também teria a garantia de concretização de investimentos urbanos no perímetro da OUC (Maricato; Ferreira, 2002).

Finalmente, segundo o Estatuto, cada OUC deve ser aprovada em lei específica, contendo no mínimo: a definição da área a ser atingida; o programa básico de ocupação da área; as finalidades da operação; o estudo prévio de impacto de vizinhança; os incentivos e as contrapartidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados; além de uma forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil e um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação (Brasil, 2001). No entanto, ainda existem muitos questionamentos em relação à utilização deste instrumento. Os casos mais conhecidos de OUCs – como a Porto Maravilha, no Rio de Janeiro/RJ, e a Faria Lima e a Água Espraiada, em São Paulo/SP – estão localizados em metrópoles de grande porte e geraram polêmicas com relação aos seus resultados e reais beneficiários. Questiona-se se essas não seriam somente operações imobiliárias, concentrando recursos e ampliando segregações socioespaciais já existentes, enquanto os retornos para a cidade como um todo pouco passariam de grandes obras viárias (Fix, 2001; Maricato & Ferreira, 2002; Nobre, 2019). Ainda assim, mesmo não sendo um instrumento obrigatório pela legislação federal, os planos diretores pós-Estatuto da Cidade vêm demonstrando uma grande aceitação das OUCs, com uma frequente presença ao menos nos textos normativos dos planos (Santos Jr.; Montandon, 2011). Nesse sentido, ainda resta avaliar qual é o impacto que esse instrumento gera em cidades com menor porte e com menor capacidade administrativa, já que ele depende do interesse de agentes privados e possui um funcionamento complexo.

A presente pesquisa procura responder a esses questionamentos ao analisar os impactos das operações urbanas consorciadas em municípios de médio porte, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e não inseridos em regiões metropolitanas. As cidades de médio porte vêm apresentando maior crescimento populacional e econômico quando comparadas às metrópoles brasileiras. Dentre as razões para tal, tem-se: 1. os municípios de médio porte são integrantes das principais regiões metropolitanas do Brasil e se configuram como áreas de atratividade migratória; 2. parte da população está migrando para cidades de médio porte por conta da baixa qualidade de vida vivenciada nos grandes centros urbanos (IPEA, 2014). Cabe destacar que, de forma a controlar a influência dos grandes centros urbanos, não foram incluídos na presente análise aqueles municípios pertencentes às regiões metropolitanas e, mesmo assim, encontrou-se a mesma intensidade de crescimento populacional. Por exemplo, Balneário Camboriú/SC, município catarinense no qual foram identificadas três OUCs, teve sua população acrescida em um terço nos últimos dez anos, de acordo com estimativas do IBGE, e, quando se realiza a comparação populacional entre 2000 e a estimativa para 2021, observa-se uma duplicação no número de habitantes para este município (IBGE, 2021). Como consequência desse aumento populacional e de infraestrutura, autores vêm afirmando que os municípios de médio porte vêm sendo alvo do mercado privado com grandes projetos urbanos e financeirização da terra, os quais estão

² Os CEPACs foram primeiro idealizados para utilização na OUC Faria Lima em São Paulo, aprovada em 1995 durante a Prefeitura de Paulo Maluf. No entanto, somente puderam ser efetivamente implementados em 2001, após sua inserção no Estatuto da Cidade. Desde então, os CEPACs têm se disseminado gradualmente como estratégia de financiamento das OUCs (Sandroni, 2008).

migrando das capitais para as cidades médias (Amorim, 2015). Nesse sentido, as cidades de médio porte podem ter se tornado locais de implantação do instrumento OUC, mas ainda sem uma avaliação clara sobre o seu impacto localmente.

Objetivando analisar a experiência com OUCs em municípios de médio porte, a próxima seção explicita os materiais e os métodos da pesquisa e expõe as dificuldades no acesso aos dados municipais, expondo a baixa transparência do planejamento urbano brasileiro. Na seguinte são apresentados os resultados das análises de características básicas e dos planos diretores dos oito municípios de médio porte e não pertencentes a regiões metropolitanas nos quais foram encontradas OUCs. Por fim, as 11 leis e projetos específicos são explorados a partir do equilíbrio dos objetivos, benefícios e contrapartidas esperadas, além do princípio da gestão democrática com a participação da sociedade civil nos projetos, como previsto pelo Estatuto da Cidade. Por fim, as considerações finais questionam a pertinência de tal instrumento às realidades urbanas concretas desses municípios.

Materiais e métodos

A metodologia de pesquisa baseou-se, em uma primeira etapa, na identificação de casos a partir dos dados obtidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do ano de 2015. A MUNIC é uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que efetua, periodicamente, o levantamento de informações sobre o funcionamento, a estrutura e a dinâmica das instituições públicas municipais. Através da pesquisa de 2015, obtiveram-se informações referentes às legislações urbanas vigentes e aos instrumentos de planejamento urbano locais, com ênfase naqueles estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Destaca-se que foi incluída no seu escopo de análise a questão da existência ou não de uma legislação relativa às OUCs em âmbito municipal (IBGE, 2015). Dos 324 municípios brasileiros com população acima de 100 mil habitantes, 214 (ou aproximadamente 66%) responderam ao questionário MUNIC 2015 afirmando a existência de OUCs em território municipal, seja através da homologação de lei específica ou seja através da descrição do instrumento no plano diretor municipal (IBGE, 2015).

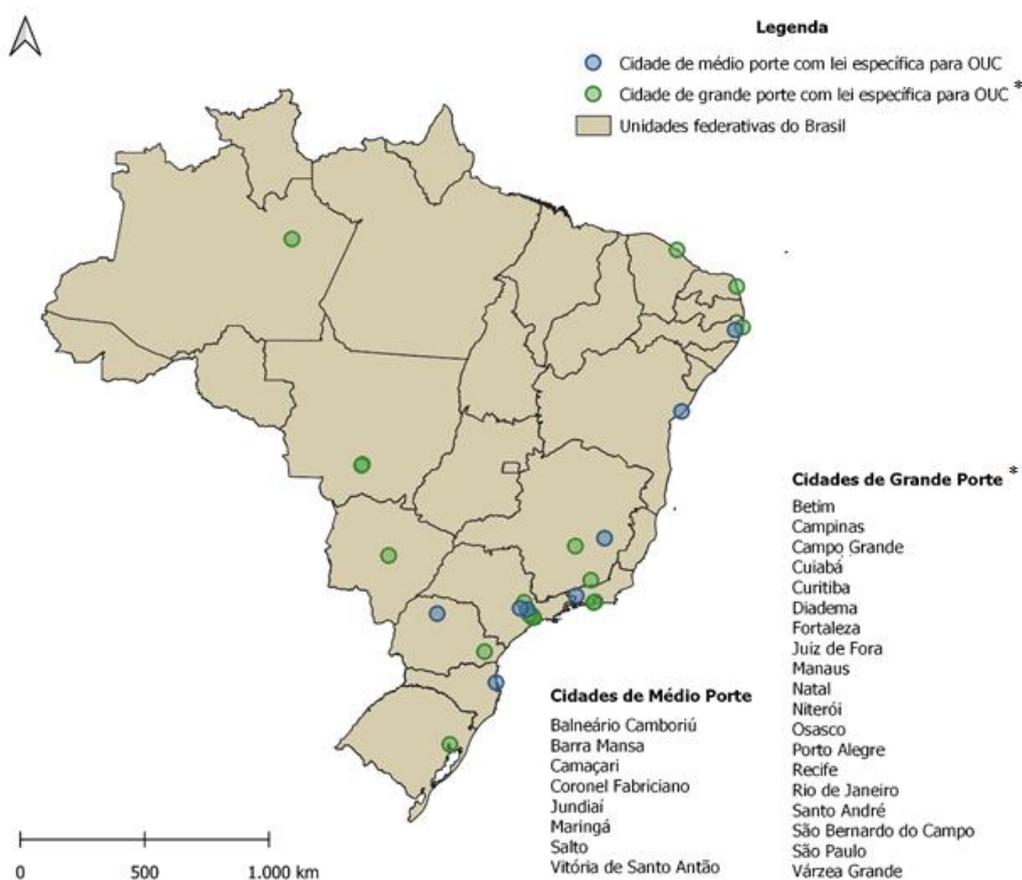
Após a identificação dos 214 municípios com OUCs, foram levantadas informações locais, socioespaciais e de planejamento urbano, incluindo a busca por planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, legislações específicas e decretos municipais relacionados às OUCs. Destacam-se as dificuldades enfrentadas no decorrer deste processo por conta da falta de disponibilidade dos documentos e da falta de transparência das administrações municipais. Esses atos normativos, quando não encontrados em plataformas *online*, foram requeridos às secretarias responsáveis pelo planejamento urbano dos municípios através de contato telefônico, via e-mail e, em última instância, recursos às ouvidorias municipais. Ainda assim, parte significativa das prefeituras não respondeu à solicitação, deixando lacunas nas buscas. Por um lado, isso significa que podem existir casos não identificados por esta pesquisa e o banco de dados precisará ser revisado e atualizado com futuros achados. Por outro, essa baixa transparência é preocupante pelos princípios da gestão e do planejamento democrático expostos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Com relação aos casos efetivamente identificados pelo levantamento, visando classificar as cidades que possuem OUCs, foram estipuladas duas principais categorias: municípios de médio porte e municípios de grande porte, sendo utilizados para essa classificação os critérios estabelecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019). Assim, foram considerados municípios de médio porte aqueles que possuíam população entre 100 e 500 mil habitantes, segundo estimativa populacional do IBGE de 2019; e os de grande porte com população superior a 500 mil habitantes. Aqueles municípios com população inferior a 500 mil habitantes, mas que se situam dentro de regiões metropolitanas das

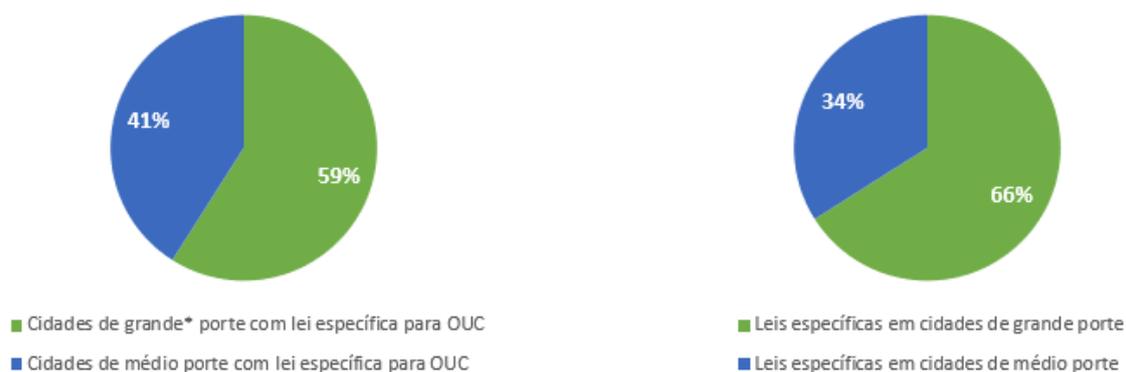
respectivas capitais estaduais foram classificados também como municípios de grande porte devido às relações estabelecidas com os centros das metrópoles.

Como conclusão, após o levantamento dos dados, foram encontradas 51 leis específicas de OUCs em 27 municípios (Figura 1). Ao longo do levantamento de dados primários, observou-se uma grande divergência entre os dados iniciais obtidos através da pesquisa MUNIC 2015 e aqueles resultantes do presente levantamento. Dos 37 municípios de médio porte que afirmaram ao IBGE possuir legislação específica para implementação destas, as OUCs foram encontradas apenas em 11 municípios, sendo 3 desses pertencentes às regiões metropolitanas de suas respectivas capitais estaduais (Betim/MG; Diadema/SP; e Várzea Grande/MT), portanto excluídos da presente análise. Como conclusão, foi possível identificar OUCs somente em 8 municípios de médio porte e não pertencentes a regiões metropolitanas.

A dificuldade na definição do instrumento e a complexidade de sua utilização podem fazer com que a nomenclatura “operação urbana consorciada” adquira significados diferentes, tendo sido encontradas notícias sobre outras formas de projetos urbanos que foram identificados localmente como OUCs, mas que não seguem o funcionamento conforme estipulado pelo Estatuto da Cidade. Ainda assim, é importante frisar a representatividade dos números: mesmo que a maior parte das pesquisas explore grandes metrópoles, OUCs têm sido propostas em municípios de médio porte e os impactos desses projetos ainda precisam ser analisados.



* Para essa análise foram considerados municípios com população superior à 500 mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas de suas respectivas capitais estaduais.



*Como cidades de grande porte foram consideradas também aquelas com menos de 500 mil habitantes mas pertencentes às regiões metropolitanas de suas respectivas capitais

Figuras 1 a 3 – Localização das OUCs identificadas, e classificação de seus municípios com relação ao porte (2019). Fonte: Elaboradas pelas autoras.

Com o objetivo de responder a essa lacuna, após a primeira etapa de identificação, foi realizada uma análise das 11 OUCs encontradas nos 8 municípios, sendo que para cada um dos casos foram levantados: as características dos municípios; a legislação específica dos planos diretores; os projetos de operações urbanas e seus objetivos; os benefícios ofertados ao mercado imobiliário e as contrapartidas esperadas; sua implantação e as formas de participação da sociedade civil. Foram buscadas informações oficiais nos portais das administrações municipais, diários oficiais, notícias na mídia local, estudos acadêmicos e foram realizados contatos diretos com as prefeituras para o levantamento de dados. Os dados foram codificados, tabulados e geraram informações aprofundadas acerca da experiência das OUCs nesses municípios de médio porte não integrantes de regiões metropolitanas³.

Os municípios de médio porte e seus instrumentos de planejamento urbano

Como mencionado anteriormente, foram identificados 11 casos de OUCs em 8 municípios de médio porte e não pertencentes a regiões metropolitanas. Considerando as condições geográficas e socioeconômicas desses municípios, como mostra a Tabela 1, é possível identificar que os municípios de médio porte do Sudeste são os que mais implantam OUCs no território nacional, representando 50% do total. A outra metade dos municípios é dividida igualmente entre as regiões sul e nordeste, enquanto nenhum caso foi identificado nas regiões norte e centro-oeste do Brasil.

³ Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina, parecer n. 3.526.748.

Tabela 1 – Características básicas dos municípios de médio porte com OUC

Município	UF	Área (km ²)	Pop. Estimada (2019)	Densidade demográfica (hab/km ²)	PIB Per Capta (R\$ 2010)	IDHM ⁴	IDH Estadual	Índice GINI ⁵ (2010)	Índice GINI Estadual (2010)
Balneário Camboriú	SC	45,214	142.295	2.337,67	37.429,03	0,845	0,774	0,41	0,49
Barra Mansa	RJ	547,133	184.412	324,94	26.346,46	0,729	0,761	0,41	0,61
Camaçari	BA	785,421	299.132	309,65	77.816,68	0,694	0,660	0,53	0,62
Coronel Fabriciano	MG	221,252	109.855	468,67	14.623,85	0,755	0,731	0,38	0,56
Jundiá	SP	431,207	418.962	858,42	100.679,50	0,822	0,783	0,53	0,57
Maringá	PR	487,013	423.666	733,14	39.996,43	0,808	0,749	0,42	0,54
Salto	SP	133,057	118.663	792,13	59.118,20	0,780	0,783	0,45	0,57
Vitória de Santo Antão	PE	335,941	138.757	348,8	23.647,17	0,640	0,673	0,42	0,64

Fonte: IBGE (2019; 2021) e Brasil (2010).

Ainda segundo a Tabela 1, a variabilidade de IDHM dentro da amostra é grande, incluindo casos de IDHM médio, alto e muito alto. Quanto ao PIB *per capita*, este é em todos os municípios, com exceção de Coronel Fabriciano/MG, superior à média brasileira de 2010, equivalente a R \$19.938,60 (IBGE, 2010). Entretanto, o alto PIB per capita associado aos elevados índices do IDHM de alguns municípios não representa a situação de desigualdade social local. Ainda que, ao analisarmos o índice GINI, todos os municípios analisados apresentem índice inferior à média de seus respectivos estados, com exceção de Balneário Camboriú/SC, o valor desses números ainda representa uma grande desigualdade socioeconômica vivenciada nessas localidades.

A análise das legislações urbanas desses municípios também é fundamental para o entendimento de sua capacidade para a aplicação de um instrumento com a complexidade das OUCs. A situação dos planos diretores locais exposta na Tabela 2 já evidencia que, embora todos 8 municípios analisados tenham planos aprovados, em apenas 3 os planos encontram-se atualizados e revisados, enquanto muitos datam de meados dos anos 2006. Vale lembrar que, segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor é o instrumento básico da política urbana; sua elaboração deve contar com a participação da população e a sua revisão deve ser realizada decenalmente, para que a legislação se adeque as transformações vivenciadas no município (Brasil, 2001). A importância da revisão desse instrumento se dá pela necessidade de adequação da legislação urbana às mudanças ocorridas na cidade, o que pode interferir também na capacidade de implementar uma OUC de acordo com os interesses coletivos e de sua conexão com uma proposta mais ampla de desenvolvimento urbano.

Tabela 2 - Levantamento da legislação urbana em municípios de médio porte com OUC

Município	UF	Lei de Uso e Ocupação do Solo	PD (ano)	OODC	TDC	OUCs previstas em texto do PD	OUCs previstas em zoneamento ou área	OUCs específicas no PD
Balneário Camboriú	SC	2006	2006	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Barra Mansa	RJ	2008	2006	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Camaçari	BA	2008	2008	Sim	Sim	Sim	Sim	Não

⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) agrega três requisitos básicos: a renda, a educação e a saúde, e varia entre os valores de 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento humano (PNUD; IPEA; FJP, [2017]).

⁵ O Índice Gini é uma medida de desigualdade que oscila entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade (IPEA, 2004).

Município	UF	Lei de Uso e Ocupação do Solo	PD (ano)	OODC	TDC	OUCs previstas em texto do PD	OUCs previstas em zoneamento ou área	OUCs específicas no PD
Coronel Fabriciano	MG	Não possui	2012	Não	Não	Sim	Não	Não
Jundiá	SP	Não possui	2019	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Maringá	PR	2011	2006	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Salto	SP	2017	2019	Não	Não	Não	Não	Não
Vitória de Santo Antão	PE	2006	2006	Sim	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Barra Mansa (2006a; 2006b); BC (2006); Camaçari (2008); Coronel Fabriciano (2012); Jundiá (2019); Maringá (2006); Salto (2019); Vitória de Santo Antão (2006); dados primários obtidos através de contato com as prefeituras municipais.

Cabe ainda destacar o status de outra legislação de extrema relevância para o planejamento urbano municipal e para a implantação de uma OUC: a lei de uso e ocupação do solo. Os municípios de Jundiá/SP e Coronel Fabriciano/MG não possuem tal legislação específica, estando esses parâmetros definidos no plano diretor. Já os municípios de Vitória do Santo Antão/PE, Balneário Camboriú/SC, Barra Mansa/RJ e Camaçari/BA possuem uma lei de uso e ocupação do solo específica, embora ela se encontre desatualizada, provavelmente não correspondendo mais às realidades vivenciadas localmente. Apenas em Maringá/PR e Salto/SP a lei específica de uso e ocupação do solo ainda não atingiu o limite da atualização decenal prevista para revisão de planos diretores. Ainda, na grande maioria dos planos analisados está prevista a utilização de instrumentos como a OODC e Transferência do Direito de Construir (TDC), que utilizam do princípio do solo criado para a implantação de políticas urbanas, com exceção de Coronel Fabriciano/MG e Salto/SP. Esse resultado demonstra consonância com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, embora em muitos casos seja possível detectar na realidade apenas uma cópia da definição prevista pela legislação federal, sem a sua devida apropriação local.

Como já mencionado, desde a promulgação da lei federal, o instrumento OUC precisa primeiro estar previsto no plano diretor municipal para depois ser elaborado em projeto e aprovado em lei específica. Entre os municípios analisados, nenhum possui um projeto de OUC apresentado no escopo de seu respectivo plano diretor com objetivos e local de incidência. Sabendo da relevância desta análise, a Figura 4 traz informações relativas à abordagem das OUCs nos planos diretores de cada município de médio porte que possui lei específica para implementação de OUC.

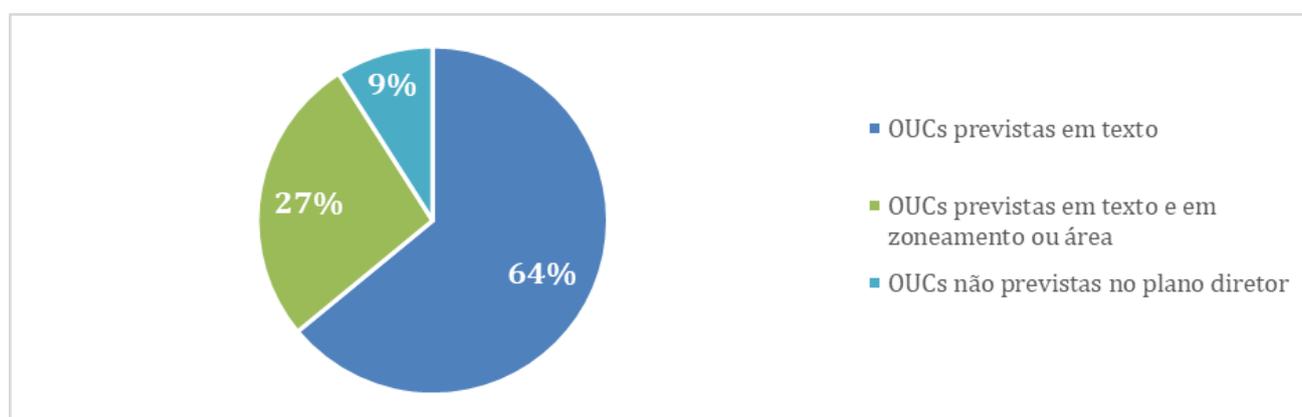


Figura 4 – Previsão das OUCs nos Planos Diretores. Fonte: Barra Mansa (2006a; 2006b); BC (2006); Camaçari (2008); Coronel Fabriciano (2012); Jundiá (2019); Maringá (2006); Salto (2019); Vitória de Santo Antão (2006); dados primários obtidos através de contato com as prefeituras municipais.

Em dois dos municípios pesquisados, as OUCs estão vinculadas a uma zona urbana para futura implementação, enquanto na grande maioria dos casos o instrumento aparece apenas em forma de texto, sem delimitação de área ou perímetro para sua implantação, i.e., sem espacialidade, e assemelhando-se a uma cópia do texto legal do Estatuto da Cidade. Portanto, é possível questionar a adequação das operações aos objetivos mais amplos de desenvolvimento urbano previsto nos planos diretores de municípios de médio porte e se, de fato, existe um diálogo entre a escala da cidade como um todo e as necessidades específicas dessas OUCs, como defendido pelos teóricos dos grandes projetos urbanos.

As OUC em cidades de médio porte: o equilíbrio dos projetos específicos

A partir da análise dos textos normativos e de documentos complementares acerca das 11 leis específicas, notou-se a frequente falta de especificação das áreas e perímetros dos projetos. Ainda, as áreas das OUCs, quando disponíveis em documentos oficiais, são inferiores àquelas das operações em cidades de maior porte. Como visto na Tabela 3, a operação mais extensa identificada foi a OUC Avenida Maanaim em Coronel Fabriciano/MG, com abrangência de 221 hectares; em compensação, a OUC Água Espreada em São Paulo/SP abrange 1.326 hectares, ou seja, seis vezes maior (Coronel Fabriciano, 2014; SP, 2001). Cabe destacar que, para essa análise, foram consultados os planos diretores municipais, as legislações específicas que instituem as operações urbanas e canais de comunicação de notícias, assim como plataformas *online* das prefeituras.

Tabela 3 – Características gerais das OUCs em municípios de médio porte

Município	OUC (Nome)	OUC (Legislação)	Status	Contrapartida	Área (m ²)	Possui grupo gestor?
Balneário Camboriú	Humanizando Balneário Camboriú (HBC)	3.237/2011	Finalizada	OODC	Não encontrada	Sim
Balneário Camboriú	Humanizando Balneário Camboriú-1 (HBC-1)	3.657/2014	Em andamento	CEPACs OODC	Não encontrada	Sim
Balneário Camboriú	Humanizando Balneário Camboriú-2 (HBC-2)	3.663/2014	Em andamento	CEPACs OODC	Não encontrada	Sim
Barra Mansa	Glaziou	46/2006	Não encontrado	CEPACs TDC Transferência de área para domínio do Município	31.853,42	Não
Camaçari	Camaçari 2015 ⁶	1.435/2016	Não encontrado	Pecuniária Obra	Não encontrada	Sim
Coronel Fabriciano	Avenida Maanaim	5.923/201	Em andamento	CEPACs	2.210.000,00	Sim
Jundiaí	Jardim Ana Maria	7.403/2010	Não encontrado	OODC	Não encontrada	Não
Maringá	Novo Centro Cívico (Eurogarden)	946/2013	Revogada	OODC Obra	Não encontrada	Não
Salto	Região Sudeste	2.998/2010	Não encontrado	Obra OODC	Não encontrada	Sim

⁶ Informações relevantes referentes à OUC Camaçari 2015 estão presentes nos anexos da Lei nº 1.435/2015. Entretanto, este documento não foi encontrado em sua íntegra, mesmo após tentativas de contato com a Prefeitura Municipal.

Município	OUC (Nome)	OUC (Legislação)	Status	Contrapartida	Área (m ²)	Possui grupo gestor?
Vitória de Santo Antão	Engenho Bento Velho I	3.726/2012	Não encontrado	OODC OOTU Obra	Não encontrada	Sim
Vitória de Santo Antão	Engenho Bento Velho VI	3.796/2013	Não encontrado	OODC OOTU	15.398,4	Sim

Fonte: BC (2011; 2014a; 2014b); Coronel Fabriciano (2017); Maringá (2013); Vitória de Santo Antão (2012); Vitória de Santo Antão (2013); dados primários obtidos através de contato com as prefeituras municipais.

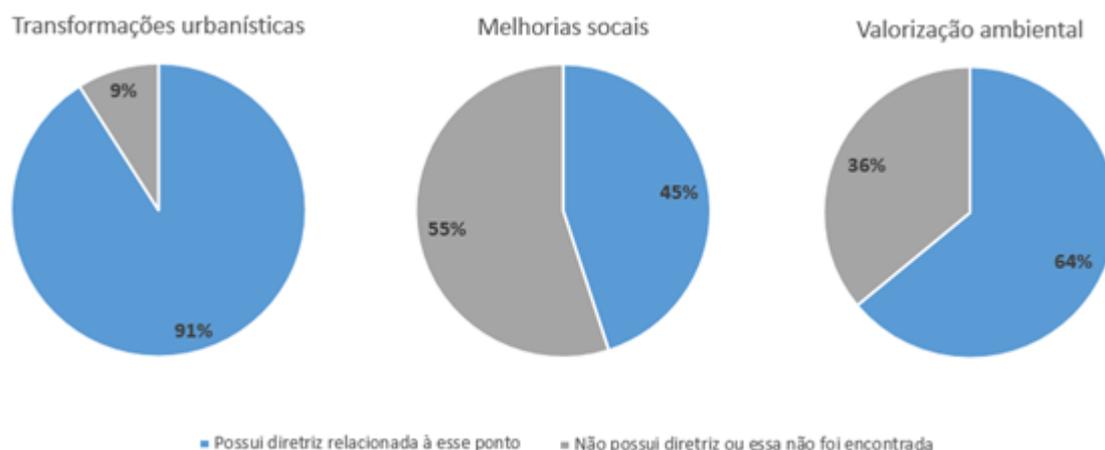
Em que pese o porte dos municípios, o tamanho reduzido das OUCs pode estar relacionado ao fato de que em muitos casos as operações estão ligadas a um investidor único ou um projeto específico, inclusive, com quatro casos (36,36%) nos quais foi prevista a utilização de obras como contrapartidas diretas. Por outro lado, o porte reduzido acarreta uma menor capacidade de arrecadação de recursos e, consequentemente, de investimento nos objetivos previstos pelo projeto. Nesse sentido, 9 operações (81,81%) utilizam a venda de potencial construtivo através da OODC ou de OOTU para o financiamento das obras públicas e outros serviços previstos nos projetos. Os CEPACs, por sua vez, foram definidos com possíveis contrapartidas em 4 das OUCs analisadas, o equivalente a 36,36% do total; um número expressivo considerando que entre os municípios de grande porte, apenas sete já utilizaram CEPACs (Siqueira, 2021). Enquanto a operação em Coronel Fabriciano/MG ainda não utiliza os certificados, destacam-se os casos em andamento em Balneário Camboriú, nos quais os CEPACs não são leiloados, mas outorgados como equivalentes dos benefícios concedidos à iniciativa privada. Ainda, esses benefícios podem ser vinculados a obras em áreas fora do perímetro do projeto a partir da utilização de fórmulas de equivalência. Desvinculado do princípio do solo criado de compensação pelo uso mais intensivo do solo, as OUCs de Balneário Camboriú/SC demonstram um caráter arrecadatório da utilização do instrumento para o financiamento majoritariamente de obras viárias, enquanto aumenta o potencial construtivo em áreas já valorizadas pelo mercado imobiliário (Siqueira & Schleder, 2021).

Com relação à gestão democrática, o Estatuto da Cidade prevê que as operações urbanas contem com “a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados” (Art. 32, §1o). Quando analisadas as formas de controle da operação que contêm obrigatoriamente representantes da sociedade civil, como exigido pelo Estatuto (Brasil, 2001), foi verificado que nem todas estão de acordo com a legislação federal. Observa-se na Tabela 3 que, embora 8 das 11 OUCs analisadas possuam grupo gestor identificado, 5 dessas não contam com a presença de membros e associações locais em sua composição (45,45%): HBC; HBC-1; HBC-2; Engenho Bento Velho I; e Engenho Bento Velho II. Nos casos supracitados, a composição do grupo gestor é restrita ao poder público e a grupos com interesse privado na área.

Também com relação à gestão democrática, o restrito acesso à informação, sem um canal de comunicação claro dos projetos, e a falta de transparência do seu desenvolvimento expõem também a baixa participação da sociedade civil nos projetos. Das 11 OUCs analisadas, e com base nas informações acessadas pela pesquisa, apenas um projeto encontra-se finalizado, enquanto na maior parte dos casos inexistem especificações com relação a prazos e prioridades nos atos normativos que instituem as operações. A nebulosidade dos processos legislativos e a falta de disponibilidade dos dados ganham destaque para a cidade de Vitória de Santo Antão, em Pernambuco. Esse município, ao conter duas OUCs numeradas (Engenho Bento Velho I e Engenho Bento Velho VI), sugere a existência de outras neste intervalo. Nessa mesma direção, foi possível verificar que na localização das OUCs encontradas, ocorreram outros projetos industriais de similar característica às OUCs implantadas. No entanto, mesmo após tentativas de contato com a Prefeitura, não se obteve respostas dos órgãos públicos municipais, sendo as informações acerca das OUCs existentes de acesso difícil e escopo limitado.

Nesse mesmo sentido, identificou-se a falta de transparência por parte das municipalidades em relação ao funcionamento do instrumento. No caso de Jundiaí/SP, por exemplo, os recursos da OUC não provêm de venda de outorga, de obras diretas ou da emissão de CEPACs, mas sim a partir de doações diretas dos entes privados à Prefeitura Municipal. Esse método de financiamento, quando não bem definido e amplamente divulgado, pode acarretar uma falta de controle quanto aos benefícios concedidos à iniciativa privada e aos investimentos realizados. Ademais, ao longo da leitura da lei específica que institui a OUC Jardim Maria (Jundiaí/SP), não ficam claros os objetivos da intervenção, os agentes beneficiados e as contrapartidas realizadas por eles. Observa-se, portanto, que a implantação da OUC não corresponde aos pressupostos do Estatuto da Cidade, havendo divergências tanto no entendimento do que seria esse instrumento por parte da Prefeitura quanto de sua forma de aplicação, com indicativos de falta de transparência e de gestão democrática.

Finalmente, com relação ao funcionamento dos projetos, para analisar se essas OUCs estão alcançando seus objetivos, foram considerados os benefícios expostos nas leis específicas assim como os incentivos à iniciativa privada para o financiamento deles. Na maior parte dos casos de OUCs em cidades de médio porte, como visto nas Figuras 5, 6 e 7, o incentivo para adesão da iniciativa privada ao projeto é a alteração de parâmetros urbanísticos, em especial com aumento da permissividade de usos, assim como coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação mais altos. Por outro lado, apesar dos objetivos das OUCs estabelecidos no Estatuto da Cidade incluírem transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (Brasil, 2001, Art. 32 § 1º) recorrentemente, as OUCs em cidades de médio porte visam investimentos no sistema viário. Mesmo que incluam sistemas de drenagem, ciclovia e até a criação de espaços públicos, estas intervenções estão relacionadas majoritariamente ao sistema viário. Cabe destacar também que comumente, para além dos incentivos aos agentes privados, as OUCs com transformações urbanas voltadas à criação e à requalificação da malha viária também tendem a valorizar um empreendimento privado, fornecendo melhores condições de acesso ao ele.



Figuras 5, 6 e 7 - Objetivos abordados pelas leis específicas que instituem as OUCs. Fonte: BC (2011; 2014a; 2014b); Coronel Fabriciano (2017); Leis Municipais (2004); Maringá (2013); Vitória de Santo Antão (2012); Vitória de Santo Antão (2013); dados primários obtidos através de contato com as prefeituras municipais.

Já os investimentos sociais, quando existentes, são majoritariamente expressos de forma ampla, não dando proposições específicas no corpo da lei. Salienta-se que cinco OUCs mencionam como benefício social a construção de habitação de interesse social ou regularização fundiária. Entretanto, nenhuma evidência da sua efetivação foi encontrada. Para além, apenas a OUC Avenida Manaain, em Coronel Fabriciano/M, destina, em documento oficial, um montante de verba para este objetivo: 20% da

arrecadação desta OUC será destinada à produção de habitação de interesse social (Coronel Fabriciano, 2017). No entanto, como a OUC ainda está em seu início, não foi possível analisar os resultados do projeto.

Em relação à valorização ambiental, os objetivos são geralmente restritos à construção e requalificação de praças e parques, os quais em muitos casos ou já se encontram em locais com uma alta densidade de equipamentos públicos e de infraestrutura urbana ou funcionam como instrumentos para valorização do próprio empreendimento. A OUC Novo Centro Cívico (*Eurogarden*), em Maringá/PR, exemplifica o segundo caso, uma vez que previa o investimento na qualificação de áreas vicinais de um lote onde foram construídas as áreas residenciais propostas pelo empreendimento. Em contraposição, existem áreas ao redor do perímetro desta operação que possuem fragilidades ambientais e que não foram consideradas nos objetivos do projeto.

Ainda, observa-se que, frequentemente, a implementação das OUCs é pautada na elaboração de estratégias desarticuladas dos demais instrumentos e diretrizes de planejamento urbano municipal e regional. Em Barra Mansa (RJ), por exemplo, a OUC Glaziou se insere em uma faixa marginal de proteção de um corpo hídrico e previa o estímulo ao adensamento populacional dessa área. Destaca-se que a proposta é incoerente com os demais documentos de planejamento do município que adotam medidas que desestimulam a instalação de imóveis na área (Barra Mansa, 2006b; AGEVAP, 2013). Após o contato por e-mail acerca da Operação Urbana Consorciada Glaziou, em Barra Mansa, um técnico da Prefeitura respondeu que, embora a lei tenha sido aprovada, o projeto não havia sido implementado. De acordo com ele:

“[...] Penso que este tipo de instrumento não é o mais adequado para municípios de pequeno e médio porte. O nosso município não tem uma dinâmica imobiliária que justifique a sua implementação. Observo ainda, que a Prefeitura não dispõe de estrutura gerencial capaz de acompanhar o desempenho e execução de tudo o que está previsto pela legislação” (resposta por e-mail de técnico da Prefeitura de Barra Mansa, novembro de 2018).

Como conclusão, fica clara a complexidade do funcionamento do instrumento frente às capacidades do planejamento urbano municipal desses municípios, enquanto, na maior parte dos casos implementados, seus perímetros reduzidos e sua conexão direta com empreendimentos e/ou projetos privados específicos reduzem a capacidade de transformações estruturais mais profundas.

Considerações finais

É fato que, após a aprovação do Estatuto da Cidade, e com a obrigatoriedade da adequação dos municípios à legislação federal, muitos instrumentos urbanísticos foram disseminados nacionalmente sem o devido questionamento com relação à sua pertinência ao desenvolvimento local. Devido à popularização das OUCs nos planos diretores pós-Estatuto, o presente artigo questiona os seus impactos em cidades com características distintas daquelas metrópoles onde se localizam os projetos mais conhecidos e estudados do instrumento. Essa pesquisa não objetiva realizar uma comparação entre cidades de grande e médio porte, embora esse possa ser um desdobramento futuro. Mas, pretende destacar a especificidade das cidades de médio porte e a realidade de implantação das OUCs localmente.

Foram encontradas 11 leis específicas de OUC em 8 municípios de médio porte e não pertencentes a regiões metropolitanas. Os planos diretores locais foram elaborados majoritariamente ao longo dos anos 2000 e provavelmente seguindo a obrigatoriedade de adequação das legislações municipais ao Estatuto da Cidade no prazo de cinco anos. Esses documentos ainda incluem diversos instrumentos do Estatuto e, em especial, aqueles que utilizam do princípio do solo criado. No entanto, na maior parte dos casos, encontrou-se uma cópia do texto da lei federal, sem uma adequação às especificidades locais. No caso das OUCs, os planos diretores também são bastante genéricos, na maior parte incluindo a sua definição em texto, mas sem especificação de áreas ou objetivos vinculados ao desenvolvimento mais amplo da cidade.

Nesse sentido, a articulação entre escalas propostas pelos grandes projetos urbanos parece quebrada, visto que se tornam ações pontuais desassociadas ao planejamento da cidade como um todo.

Com relação às leis específicas que instituem as OUCs, os projetos são pouco específicos, evitando proposições de ações objetivas e omitindo, inclusive, dados básicos para o desenvolvimento do projeto, como a área de abrangência. Há ainda questões de desacordo com a legislação federal, como a inexistência de um grupo gestor, enquanto alguns casos apresentam desequilíbrio na composição do mesmo e esse fator pode gerar favorecimentos nas decisões tomadas. Assim, as operações não têm tido transparência e participação popular expressiva, o que traz questionamentos quanto à democratização do planejamento urbano previsto pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Com relação aos objetivos atingidos, vê-se um resultado bastante parecido com as críticas realizadas para as experiências nas cidades de maior porte: por um lado, uma ênfase em investimentos viários com pouca prioridade para os benefícios sociais e as melhorias ambientais previstos no Estatuto da Cidade. Por outro, os incentivos para os agentes privados são evidentes na forma de maior potencial construtivo, maior gabarito e alterações de uso, entre outros. Destaca-se que se identificou a utilização de CEPACs em alguns casos, mesmo que seu funcionamento seja diferente daquele proposto em cidades como Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP, com o caso de Balneário Camboriú/SC se destacando pela possibilidade de sua vinculação fora do perímetro do projeto.

Como conclusão, se uma das diretrizes para o desenvolvimento das OUCs é a busca de um maior equilíbrio na distribuição dos ônus e dos benefícios do desenvolvimento urbano, a experiência nas cidades de médio porte aponta para uma falta de clareza e de cumprimento dos objetivos sociais e ambientais dos projetos, enquanto o mercado imobiliário e demais investidores são os maiores favorecidos pela implantação do instrumento. Ademais, a falta de participação, registro e documentação de acompanhamento das operações é fato frequente e preocupante, visto que a produção do espaço realizada pelas OUCs é acima de tudo uma construção coletiva e que a falta de transparência pode levar ao favorecimento de certos grupos. Portanto, a análise dos incentivos dados à iniciativa privada e dos benefícios de caráter ambiental e social decorrentes das OUCs coloca em xeque o equilíbrio desses projetos e demonstra a necessidade de se repensar a sua implantação localmente.

Finalmente, embora possam ser identificados paralelos em alguns desses casos com os grandes projetos urbanos devido à prioridade dada aos agentes privados e aos aspectos mais competitivos das propostas, ainda assim a pequena escala, a falta de articulação com objetivos amplos, a pouca diversidade dos agentes envolvidos e a morosidade para sua implementação distanciam as operações analisadas nas cidades de médio porte desse tipo de projeto. De fato, o tamanho reduzido e o envolvimento de poucos agentes assemelham as OUCs em municípios de médio porte a projetos especiais e/ou específicos, já implementados em diversos municípios brasileiros a partir de outros instrumentos locais. Dessa forma, questiona-se a pertinência desses projetos serem implantados a partir de um instrumento com a complexidade das OUCs e que não promovem transformações urbanísticas, sociais e ambientais suficientes para justificar a sua utilização.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/scielodata.7YTCFE>

Referências

- Agência de Bacia (AGEVAP). (2013, março.). *Desenvolvimento do Projeto Piloto de Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas Situadas nas margens do Rio Paraíba do Sul, trecho Barra Mansa/RJ*. Barra Mansa,
- Arrighi, G (2007, dezembro). Globalização e desenvolvimento desigual. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 1(1).
- Amorim, W. (2015). *A Produção Imobiliária e a Reestruturação das Cidades Médias: Londrina e Maringá/PR* (tese de doutorado). Faculdade de Ciências e Tecnologias, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, Paraná, Brasil.
- Brasil (2010). Ministério da Saúde. *Índice de GINI da renda domiciliar per capita*. Brasil: Data SUS.
- Camaçari (2008, 11 de janeiro). *Lei nº 866/2008 de 11 janeiro de 2008*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Código Urbanístico e Ambiental do Município de Camaçari. Camaçari/BA: Diário Oficial do Município, Caderno Especial, nº 272.
- Camaçari (2016, 11 de janeiro) *Lei nº 1.435, de 11 de janeiro de 2016*. Camaçari: Diário Oficial do Município.
- Chesnais, F (1995, dezembro). A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 5, p. 1-30.
- Cobos, E. P. (2009). *Los Territorios del neoliberalismo en America Latina: compilación de ensayos*. Universidad Autónoma Metropolitana: Xochimilco.
- Cobos, E P (2013). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 37-70.
- Coronel Fabriciano (2012, 27 de janeiro). *Lei nº. 3.759, de 27 de dezembro de 2012*. Institui o Plano Diretor do Município de Coronel Fabriciano e dá outras providências. Coronel Fabriciano: Diário Oficial do Município.
- Coronel Fabriciano (2017, 06 de abril). *Decreto nº 5.923, de 06 de abril de 2017*. Dispõe sobre procedimentos preparatórios para instituição de Operação Urbana Consorciada e dá outras providências. Coronel Fabriciano: Diário Oficial do Município.
- Decreto Nº 6.050, de 18 de fevereiro de 2011*. Regulamenta a lei nº 3.237, de 25 de janeiro de 2011, que aprovou A Operação Urbana Consorciada Humanizando Balneário Camboriú (OUC-HBC), no que se refere aos aspectos urbanísticos e aos procedimentos a serem aplicados aos empreendimentos que fizerem uso dos benefícios nela previstos.
- Fix, M. (2001). *Parceiros da exclusão. Duas histórias de construção de uma "Nova Cidade" em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Fix, M (2007). *São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo. 192 p.
- Freitas, D. M. de. (2016). *Desvelando o campo de poder dos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte.
- Harvey, D. (1996). *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, n. 39, p.48-64
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2019). *IBGE Cidades: Conheça cidades e estados do Brasil*: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2018). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. IBGE: 2018*. Brasil: IBGE. Recuperado em 20 de abril de 2020, de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2019, 01 de julho). *Estimativa da população residente no Brasil em Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019*. Brasil: IPEA.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2004). *O que é? - Índice de Gini*. Brasil: IBGE.
- Jundiaí (2019, 11 de novembro). *Lei nº 9.321, de 11 de novembro de 2019*. Jundiaí: Diário Oficial do Município, ed. extra 4639.

Lei Complementar nº 48, de 6 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano do Município de Barra Mansa, sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e dá outras providências.

Lei Complementar nº 49, de 06-12-2006. Dispõe sobre o Zoneamento e o Uso do Solo no Perímetro Urbano, na sede do Município de Barra Mansa.

Lei Municipal Nº 3.237, de 25 de janeiro de 2011. Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de operação urbana consorciada "Humanizando Balneário Camboriú", conforme lei complementar nº 003/2010, e dá outras providências.

Lei Municipal Nº 3.657, de 25 de fevereiro de 2014. Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de Operação Urbana Consorciada Humanizando Balneário Camboriú 1 (OUC-HBC1), conforme a lei complementar nº 003/2010, e dá outras providências.

Lei Municipal Nº 3.663, de 28 de março de 2014. Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de Operação Urbana Consorciada Humanizando Balneário Camboriú 1 (OUC-HBC2), conforme a lei complementar nº 003/2010, e dá outras providências.

Lei nº 10.275, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Lungo, M. (2005, julho) *Grandes Proyectos Urbanos: Una Visión General. Caracas: Urbana*, v. 10, n. 37, p. 15-45.

Maringá (2018, 21 de dezembro). *Lei Complementar n.º 632.* Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Maringá: Diário Oficial do Município.

Maringá (2013, 07 de julho). *Lei Complementar nº 946.* Autoriza a Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico - Eurogarden, no município de Maringá e dá outras providências. Maringá: Diário Oficial do Município.

Maricato, E. & Ferreira, J. S. (2002). *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?*. In: OSÓRIO, L. (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.

Montandon, D. (2009). *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo: São Paulo.

Ministério das Cidades (2017). *Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília.

NOBRE, E. (2019). *Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano*. São Paulo, Annablume.

Salto (2019, 21 de setembro). *Lei nº 3.783, de 12 de setembro de 2019*. Salto: Diário Oficial do Município.

Sánchez, F. (2003). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos.

Sandroni, P. (2008). *O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais Valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos*. Brasil: Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Santos Jr, O.; Montandon, D. (Orgs.) (2011). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.

São Paulo (2001, 28 de dezembro). *Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001*. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida das Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo Gestor e outras providências. São Paulo: Diário Oficial do Município.

São Paulo (2003). *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para Apurar as Operações Interligadas Realizadas em São Paulo desde a Promulgação da Lei nº 10.209/86*. São Paulo. 246 p.

Siqueira, M. T. (2021). *Relatório Técnico de Pesquisa "Operando" cidades: operações urbanas consorciadas e a promessa de reforma urbana*. Florianópolis: DAU/CTC/UFSC.

Siqueira, M. T.; Schleder, C. (2021). *Operações Urbanas Consorciadas em Balneário Camboriú: o desvirtuamento do solo criado*. Cadernos MetrÓpole (PUCSP), v. 23, p. 787-808, <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5115>.

Stroher, L. E. M. (2017). *Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?* Caderno Metrópole: São Paulo, v. 19, n. 39.

Swyngedouw, Erik; Moulaert, Frank; Rodriguez, Arantxa. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*. 34. 542 - 577. 10.1111/1467-8330.00254.

Programa das Na es Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Pesquisa Econ mica Aplicada (IPEA); Funda o João Pinheiro (FJP). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. ([2017]). *O IDHM*. Brasil: IPEA.

Vainer, C. (2000). *Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: Arantes, Ofl ia.; Vainer, Carlos.; Maricato, Erm nia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

Vainer, C. B.; Oliveira, F. de; Lina Júnior, P. de N. (2012). *Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos*. In: OLIVEIRA, F. de et al. *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Vitória de Santo Antão (2006, 27 de novembro). *Lei n  3.119, de 27-11-2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Vitória de Santo Antão, e dá outras providências. Vitória de Santo Antão: Diário Oficial do Município.

Vitória de Santo Antão (2012, 12 de setembro). *Lei N  3.726, de 12 de setembro de 2012*. Institui a Opera o Urbana Consorciada Bento Velho I, em conformidade com a Lei Federal n  10.257, de 10 de julho de 2001 - ESTATUTO DAS CIDADES, c/c Artigo 21, da Lei Municipal n  3.199/2006, e Lei Complementar n  008/2012 que Institui as Opera es Urbanas Consorciadas, e outras providências. Vitória de Santo Antão: Diário Oficial do Município.

WILDERODE, D. (1994). *Desregulamenta o urbana: as opera es interligadas*. (Disserta o de Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo: São Paulo.

Editor responsável: Rodrigo Firmino

Recebido: 08 jun. 2021

Aprovado: 21th. March. 2022